



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

0 0261499

SALA PRIMERA
Sección Segunda
EXCMOS. SEÑORES:

Don Francisco Rubio Llorente
Don Antonio Truyol Serra
Don Miguel Rodríguez-Piñero
y Bravo-Ferrer.

Núm. de Registro: 955/88.

ASUNTO: Recurso de amparo inter-
puesto por don Ignacio Sanz Ro--
drigo.

SOBRE: Contra Sentencia de la Sa
la Quinta del Tribunal Supremo -
de 29 de febrero de 1988, dicta-
da en recurso contencioso-admi--
nistrativo contra el Real Decre-
to 1753/1984, que aprueba el Re-
glamento de Escuelas Particula--
res de Conductores de Vehículos-
de Motor.

La Sección ha examinado el recurso de amparo inter--
puesto por don Ignacio Sanz Rodrigo.

I.- ANTECEDENTES

Primero.-- Mediante escrito presentado el día 24 de -
mayo de 1988 en el Juzgado de Guardia de los de Madrid y regis-
trado en este Tribunal al día siguiente, el Procurador de los-
Tribunales don Rafael Gamarra Megías, en nombre y representa--
ción de don Ignacio Sanz-Rodrigo, Presidente de la Federación-
Nacional de Autoescuelas (FENAE), debidamente autorizado por -
los órganos corporativos, interpuso recurso de amparo contra -
la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 29 de -
febrero de 1988, dictada en recurso contencioso-administrativo



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

0 0261304⁻²⁻

contra el Real Decreto 1753/1984, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de las Escuelas Particulares de Conductores de Vehículos de Motor.

Segundo.- Se expone en la demanda que las violaciones de los derechos de igualdad ante la Ley (art. 14 de la -- Constitución); de legalidad de las infracciones administrativas (art. 25.1 de la Constitución) y de libertad de enseñanza (art. 27.1 de la Constitución), tienen su origen inmediato y directo en la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo que se impugna, fundamentándose tales imputaciones de la -- manera siguiente:

1) Se alega, en primer término, vulneración del -- principio de igualdad por cuanto que los arts. 6, 8, 14.6º y la Disposición Transitoria primera del Real Decreto 1753/1984, -- de 30 de agosto, producen discriminación, señalando a tal -- efecto:

a) El artículo 6, en relación con la Disposición -- Transitoria primera, discrimina a los antiguos profesores de Escuelas particulares de Conductores respecto de los nuevos -- profesores de Formación Vial, y ello porque los primeros -- que podrán continuar indefinidamente actuando como tales-, para -- obtener el certificado de aptitud de profesor de Formación -- Vial deberán realizar los cursos y pruebas especialmente convocadas para éstos, siendo, no obstante, los conocimientos de unos y otros los mismos, dados los requisitos exigidos en ambos casos para concurrir a las pruebas y dada, asimismo, la --



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

sustancial identidad de las materias sobre las que versan las pruebas o cursos. Así se demuestra comparando lo dispuesto en el Reglamento regulador de las Escuelas Particulares de Conductores de Vehículos de Tracción Mecánica (O.M. 10 de julio de 1978, modificada por otra de 4 de mayo de 1982) y en el nuevo Reglamento aprobado por el Real Decreto 1753/1984, de 30 de agosto.

b) Por su parte, el art. 14.6 excepciona la regla del art. 8 que fija los elementos personales mínimos de que deberá disponer toda Escuela Particular de Conductores, sin que sean aceptables las consideraciones de la Sentencia impugnada en su fundamento de derecho tercero, ya que sólo son aplicables a las "Escuelas Unipersonales" (que, por lo demás, no quedan restringidas, tal como parece desprenderse de la Sentencia, a los permisos de conducción de tractores y máquinas automáticas agrícolas) y nada se dice, sin embargo, de las "Escuelas de dos profesores", que son las que, al carecer de Director, tienen menos gastos que las otras y se encuentran en condiciones de hacerles competencia ilícita a las demás Escuelas.

En suma, es contrario al principio de igualdad que unas Escuelas de Conductores tengan unas exigencias y otras las tengan menores, lo que propicia, además, una competencia desleal, apostillándose que "si la figura del Director es necesaria, debe serlo para todas y si no lo es debe dejarse con un carácter voluntario, pero sin tratamientos desiguales, que cabe presumir obedecen a un propósito de perjudicar a determinadas autoescuelas que cuentan con una organización empresarial".



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

c) Asimismo, el art. 14, en concordancia con el art. 8, al prescindir para las Escuelas de Conductores Unipersonales de la exigencia mínima de dos profesores autorizados y de Director, entra también en contradicción con el art. 14 de la Constitución, ya que no basta con condicionar la autorización de este tipo de Autoescuelas a que en el municipio de que se trate "no exista una Escuela de Conductores que reúna las condiciones generales".

d) Finalmente, de nuevo se alega que la Disposición-Transitoria Primera está en contradicción con el art. 14 de la Constitución, ya que discrimina a los que "son titulares de un certificado de aptitud como Profesor de Escuelas Particulares de Conductores" con los que obtengan un "certificado de aptitud de Profesor de Formación Vial" a través de los nuevos cursos. Previsión que colisiona, asimismo, con el art. 9.3 de la Constitución en cuanto garantiza la "interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".

La alegada vulneración, en este caso, se fundamenta en el hecho de que, dados los requisitos exigidos para concurrir a las "pruebas de aptitud" y el contenido de los cursos o pruebas, no hay ninguna razón objetiva para negar el acceso automático de los "profesores de Escuelas Particulares de Conductores" a "Profesores de Formación Vial", teniendo en cuenta, además, que aquellos están llamados a quedar en una situación residual dada la reserva de determinadas funciones a estos últimos, tal como ha sucedido con la Orden de 14 de marzo de 1985.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

2) El segundo derecho fundamental vulnerado por la Sentencia que se impugna es el proclamado en el art. 25.1 de la Constitución, y ello porque dicha Sentencia ha ratificado el art. 28 del Reglamento de Escuelas Particulares de Conductores de Vehículos de Motor de 30 de agosto de 1984 que regula las infracciones administrativas y sus sanciones, sin respetar el principio de legalidad y la garantía de la reserva de Ley.

En concreto, el art. 28 del Reglamento ha incorporado una nueva regulación de infracciones y sanciones que se ajusta al art. 275 del Código de Circulación, que fue en este punto modificado, tras la Constitución, por el Real Decreto 1467/1981, de 8 de mayo, con lo que la modificación en el sistema de infracciones y sanciones que prevé el referido art. 28- "se ha producido en el sentido de aprovechar lo que supone una vulneración del art. 25.1 de la Constitución, dado que se ha innovado una normativa preconstitucional que se halla reservada a la Ley".

Además, ese art. 28 no tipifica sino genéricamente las infracciones sancionables, introduciendo la cláusula "las infracciones a lo dispuesto en este Reglamento" (art. 28.1), vulnerándose así el principio de tipicidad en materia sancionatoria.

De otra parte, en la letra b), núm 2, del mismo art. 28, se viene a sancionar conductas que no tienen la condición jurídica de infracciones por no implicar lesión alguna de los bienes jurídicos, tal como sucede con el hecho de que, en la co--



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

rrespondiente Escuela, exista, de forma reiterada, un porcentaje de aprobados inferior a un 15 por 100 a la media provincial, computada anualmente.

Finalmente, el recurrente rechaza que las relaciones entre las Escuelas de Conductores y la Administración puedan - calificarse como si de una "relación especial de sujeción" se tratase, tal como lo hace la Sentencia de la Sala Quinta del - Tribunal Supremo a fin de extraer la conclusión de que la Administración no tiene, en este caso, que ajustarse al principio de legalidad, ya que el concepto de supremacía-sujeción especial no puede concebirse como doctrina de exención legal de la Administración y es claro que, en todo caso, las Escuelas de - Conductores no son en el régimen jurídico español sino Empre--sas privadas que no se encuentran insertadas en la acción administrativa.

3) Por último, también el art. 27.1 de la Constitu--ción, que proclama la libertad de enseñanza, ha sido vulnerado - por la Sentencia al haber confirmado la adecuación a derecho - de los arts. 16 y 17 del Reglamento.

Sobre este particular, señala el recurrente que en - el fundamento de derecho quinto de la Sentencia no se hace la menor alusión a la impugnación del art. 16 y todo queda limitado al art. 17, sin que el Tribunal llegue a percatarse que tales preceptos han venido a estatificar las enseñanzas para la formación de Profesores y Directores de Autoescuelas, vulnerándose así el principio de libertad de enseñanza que proclama el art. 27.1 de la Constitución.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Con anterioridad a las referidas previsiones, los Centros en que se realizaban los cursos de formación y perfeccionamiento de Directores eran Centros privados autorizados que no se encontraban a cargo de la Administración, los cuales han sido ahora radicalmente desconocidos, dado que, mientras que con arreglo a la normativa anterior "los cursos de formación y perfeccionamiento de Profesores deberán realizarse en los Centros de Formación de Profesores y Directores de Escuelas, actualmente a cargo de la Federación Nacional de Autoescuelas, con sede en Pozuelo de Alarcón (Madrid) y Barcelona, o en aquellos Centros que en el futuro sean autorizados por la Dirección General de Tráfico y de acuerdo con los planes de estudio que sean aprobados por dicha Dirección General" (art. 21.1 del Reglamento aprobado por Orden de 10 de julio de 1978, modificado por Orden de 4 de mayo de 1982), ahora, con arreglo a los arts. 16 y 17 del nuevo Reglamento, ya no se alude a tales Centros, limitándose dicha normativa a señalar que el certificado de aptitud de Profesor de Formación Vial o de Director de Escuelas de Conductores se obtendrá "superando los cursos y pruebas que convoque la Dirección General de Tráfico", añadiéndose que "...la resolución que convoque los cursos y pruebas establecerá, en cada caso, el contenido y la duración de los mismos, así como las exenciones previstas y su sistema de calificación".

Tales previsiones, en definitiva, han conducido a la anulación de los Centros autorizados de formación y perfeccionamiento de Profesores y Directores, vulnerándose los arts. 27.1 y 6 y 33.3, todos de la Constitución.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

4) Concluye solicitando, en consecuencia, la declaración de nulidad de los artículos 6, 8, 14.6º, 16, 17, 28 y Disposición Transitoria Primera del Reglamento de las Escuelas Particulares de Conductores de Vehículos de Motor, aprobado por Real Decreto 1753/1984, de 30 de agosto, por ser contrarios a los artículos 14, 25.1 y 27.1 de la Constitución.

Tercero.- Por providencia de 6 de octubre de 1988, - la Sección acordó poner de manifiesto a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, para que en el plazo común de diez días alegasen lo que estimasen pertinente, la posible concurrencia de la causa de inadmisión que regula el artículo 50.1 c) de la LOTC, por cuanto la demanda pudiera carecer manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional.

Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal - el día 21 de octubre de 1988, la parte actora se ratificó en los fundamentos jurídico-materiales de la demanda de amparo, - señalando que el que las Escuelas Particulares de Conductores sean un sector social y profesional modesto no debe ser óbice a que, en la medida en que sus derechos han sido violados, se hagan acreedoras a una decisión de fondo por parte del Tribunal Constitucional. Tras aludir a la indeterminación de la expresión "carezca manifiestamente de contenido...", concluyó - solicitando la admisión a trámite de la demanda y; en su día, una sentencia por la que se otorgue el amparo.

Por su parte, el Ministerio Fiscal, en su escrito - de 21 de octubre de 1988, señaló que las lesiones constitucio

0 0261313



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

nales que alega el solicitante de amparo no es posible relacionarlas con el fallo judicial, sino con el Real Decreto impugnado precedentemente, razón por la que el recurso hay que encauzarlo por el artículo 43 de la LOTC. Lo que se recurre en realidad es una norma reglamentaria, cuyo enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional se limita a aquellos casos en que se aleguen derechos y libertades susceptibles de amparo cuya vulneración se origina directamente en la disposición.

Desde la referida premisa, es claro que el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 Constitución) no se ha visto efectivamente dañado, pues en ningún momento se alega -- que se haya producido una sanción, debiéndose recordar que la vía de amparo constitucional no protege frente a hipotéticas lesiones que puedan producirse en un futuro. En cuanto al derecho a la igualdad, aun admitiendo inicialmente la duda de que pueda ser lesionado por el Decreto recurrido, no resulta que las disposiciones que se denuncian puedan haber incidido en -- discriminación, ya que es una norma general que no contempla excepciones. Además, la diferente regulación que establece respecto a la situación anterior no es posible situarla en el ámbito de la igualdad tal como se formula en la Constitución. -- Finalmente, difícil es ver afectada la libertad de enseñanza por el Decreto recurrido, ya que, tal como se señalara en la STC 5/81, la libertad de enseñanza ha de ser entendida en relación con la libertad ideológica y el derecho a expresar y difundir las ideas, nada de lo cual puede ponerse en relación -- con la argumentación empleada por el recurrente. Concluyó inte



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

0 0261314

resando la inadmisión del recurso conforme a lo dispuesto en -
el artículo 50.1 c) de la LOTC.

II.- FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.- El recurso de amparo se dirige formalmente contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 1988, pero lo cierto es que si se llegase a apreciar la existencia efectiva de todas, o alguna, de las vulneraciones de derechos fundamentales que alega el recurrente, a los correspondientes preceptos del Real Decreto 1753/1984, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de las Escuelas Particulares de Conductores de Vehículos a Motor, y, por tanto, a la Administración autora del mismo, habría que imputarlas. El recurso se dirige, pues, contra una norma reglamentaria, debiéndose recordar que el Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente que por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse "pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales (...), sino exclusivamente para analizar concretas violaciones de derechos fundamentales de personas determinadas" (así, STC 95/1985, de 29 de julio). No obstante, también se ha reconocido explícitamente que en abstracto es posible admitir que la mera existencia de un precepto reglamentario pueda violar un derecho fundamental (por todas, SSTC 31/1984, de 7 de marzo y 189/1987, de 24 de noviembre), lo que, desde la perspectiva de los derechos constitucionales cuya vulneración se alega, obliga en este momento al enjuiciamiento de la norma en cuestión.

0 0261315



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Segundo.- La vulneración del principio de igualdad - se habría producido por no haberse equiparado a los antiguos - Profesores de Escuelas Particulares de Conductores con los -- nuevos Profesores de Formación Vial, dada la sustancial identi-- dad de requisitos y pruebas que a aquellos se exigieron y las -- ahora previstas. Todo ello teniendo en cuenta, además, que las Es-- cuelas Particulares de Conductores están llamadas a quedar en situación residual dada la reserva de determinadas funciones - a los nuevos Profesores de Formación Vial, tal como se ha re-- flejado ya en determinadas normas como es el caso de la Orden de 14 de marzo de 1985.

Resulta evidente, sin embargo, que no cabe apreciar la identidad de situaciones que el recurrente trata de justifi-- car atendiendo a los requisitos y pruebas exigidas en uno y -- otro caso (art. 20 del Reglamento de 10 de julio de 1978, ac-- tualizado en 1982, y art. 16 del nuevo Reglamento de 1984), ya que el verdadero y efectivo contenido de las materias, no pue-- de, obviamente, concretarse sobre la base de unas rúbricas ge-- néricas relativas a esos contenidos, que es lo que establecen los referidos Reglamentos. Rúbricas genéricas ("mecánica del - automóvil", "normas y señales reguladoras de la conducción", - etc, etc.) que, por lo demás, son más amplias en la nueva nor-- mativa, sin que pueda aceptarse la afirmación del recurrente - de que "lo único que se hace en el nuevo Reglamento es desarro-- llar algunos epígrafes que en el anterior se encontraban más - extractados". Es por ello por lo que, sin necesidad de otro ti-- po de consideraciones, faltando la identidad necesaria entre - las situaciones comparadas, ninguna discriminación puede apre--



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

0 0261316

ciarse en el hecho mismo de la no equiparación pretendida, debiéndose estimar la demanda incurso en la causa de inadmisibilidad del art. 50.1.c) de la LOTC.

Lo mismo cabe decir de la vulneración que del principio de igualdad se trata de imputar al art. 8 en relación con el 14.6^º, ambos del Reglamento, por cuanto las llamadas "Escuelas Unipersonales" presentan un carácter residual (se autorizarán en los "Municipios en que no esté funcionando una Escuela de Conductores que reúna los condicionamientos generales establecidos...") que se justifica, precisamente, en la inexistencia de, al menos, una Escuela de Conductores de régimen general, y ello, tal como explícitamente se razona en la propia Exposición de Motivos del Real Decreto 1753/1984, a fin de facilitar la enseñanza, acercándola a aquellos núcleos de población en que por sus condiciones económicas y demográficas no resulta rentable el funcionamiento de una de esas Escuelas y evitando así costosos desplazamientos a quienes desean aprender a conducir automóviles. En la referida previsión no cabe, en efecto, apreciar vulneración alguna del principio de igualdad, ya que distintas son las circunstancias que justifican las diversas exigencias establecidas para unas y otras Escuelas.

Y en relación a las "Escuelas de dos profesores", no se trata de que se les exima de contar con un Director, radiando en ello, según el recurrente, la discriminación respecto de las Escuelas de régimen general, sino que, tal como establece el art. 8 del Reglamento, atendiendo al hecho relevante de que uno de los dos profesores (con que, como mínimo, debe con-



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

0 0261318

tar necesariamente toda Escuela -salvo las Unipersonales-) sea el titular de la Escuela o forme parte de la persona jurídica que lo sea, se posibilita que tal persona pueda ejercer dichas funciones directivas, siempre que haya estado en posesión de la autorización de ejercicio como profesor por un período mínimo de cinco años. La falta de identidad entre uno y otro supuesto, que dimana del hecho de que el titular de la Escuela sea profesor de la misma, impide cualquier apreciación sobre el principio de igualdad que, en este caso, tampoco puede estimarse vulnerado.

Tercero.- Tres son los motivos en que se trata de -- fundamentar la vulneración del art. 25.1 de la Constitución -- por el art. 28 del Real Decreto impugnado, pero, recordando -- nuevamente que el recurso de amparo se orienta a la reparación de efectivas vulneraciones de derechos fundamentales y no al enjuiciamiento abstracto de la constitucionalidad de disposiciones normativas, es evidente que, tal como señala el Ministerio Fiscal, la demanda incurre en manifiesta carencia de contenido constitucional, ya que en ningún momento se alega, ni consta, que se haya producido una efectiva sanción, asumiendo la demanda, pues, un carácter cautelar incompatible con la naturaleza misma del recurso de amparo.

0 0261321



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Cuarto.- Por lo que se refiere a la alegada vulneración del derecho de libertad de enseñanza y de libre creación de centros docentes (art. 27.1 y 6 de la Constitución), tampoco cabe afirmar que haya sido violado, por cuanto la creación de - de tales Centros, y entre ellos de Escuelas particulares de Conductores de vehículos de motor, queda sujeta al cumplimiento de determinados requisitos y condiciones, sin que se aprecie vulneración, por las aquí previstas, de principio constitucional alguno.

Por lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión a trámite del recurso de amparo y el archivo de las actuaciones.

Madrid, doce de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.

Francisco Gull

Antonio Zúñiga
Quirós

Estanislao
del